

PD-ABW-8114
116203



Abt Associates Inc.

55 Wheeler Street
Cambridge, Massachusetts
02138-1168

617 492-7100 *telephone*
617 492-5219 *facsimile*

Hampden Square, Suite 500
4800 Montgomery Lane
Bethesda, Maryland
20814-5341

301 913-0500 *telephone*
301 652-3618 *facsimile*

101 North Wacker Drive
Suite 400
Chicago, Illinois
60606-7301

312 332-3300 *telephone*
312 621-3840 *facsimile*

Evaluación del Proyecto PAPI

Resumen Ejecutivo

Mayo de 1997

Preparado para
USAID/Peru

Preparado por
Abt Associates Inc.

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

El 29 de septiembre de 1990, la USAID/Perú y el Gobierno del Perú (GdP) suscribieron un Acuerdo de Donación para Proyecto, referente al Proyecto de Análisis, Planificación y Ejecución de la Política Económica (PAPI, sigla en inglés de Policy Analysis, Planning and Implementation Project). En el Acuerdo se preveía el otorgamiento de hasta US\$7,15 millones para una gama de actividades encaminadas a respaldar la reforma de la política económica del país, siendo la Fecha de Culminación de la Asistencia del Proyecto (FCAP) el 30 de marzo de 1995.

La Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR) fue designada como principal organismo ejecutor, encargado de recibir, analizar, priorizar y ayudar a llevar a cabo solicitudes de estudios o asistencia técnica y capacitación formuladas por organismos del GdP vinculados con el diseño y la ejecución de la reforma de la política económica. En el Acuerdo de Donación para Proyecto se preveía también la creación de una Unidad Técnica (UT), que sería establecida y financiada en el marco del proyecto, a los efectos de respaldar a la SGPR para el cumplimiento de sus funciones relacionadas con el proyecto. La principal entidad de contrapartida, en el sector privado, fue la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CNdIEP). En el marco de un contrato a largo plazo, un Contratista Institucional (CI) se encargó de responder a las solicitudes de asistencia mediante la planificación y organización de actividades del proyecto, contratando personal técnico y de capacitación especializado y administrando los recursos del proyecto.

El proyecto comenzó a ejecutarse oficialmente en marzo de 1991, siendo administradas las actividades iniciales en forma directa por la USAID/Perú y la Unidad Técnica de la SGPR. La USAID/Perú adjudicó el contrato referente a la actividad del Contratista Institucional en marzo de 1992. Como reacción ante los acontecimientos políticos del 5 de abril de 1992 (el cierre del Congreso), la USAID suspendió hasta diciembre de 1992 la ejecución del proyecto; el Jefe de Equipo del CI llegó finalmente en septiembre de 1993. La ejecución de toda la gama de actividades del proyecto recién comenzó a fines de 1993. En julio de ese año, la USAID expidió una Carta de Ejecución de Proyecto (PIL, *Project Implementation Letter*, No. 8), en la que se transfería la mayor parte de la responsabilidad técnica a la UT, dejando a la CI, en la práctica, sólo competencias administrativas y de realización de adquisiciones. Sin embargo, el contrato con la CI no se modificó de modo de reflejar esos cambios.

En agosto de 1994, en el contexto de una revisión administrativa de mitad de trayecto del proyecto PAPI se recomendó reorientar este último sobre la base de un nuevo orden de prelación de los objetivos de la política económica y el perfeccionamiento de sus procedimientos administrativos. La Enmienda No. 5 del Acuerdo de Donación para Proyecto, suscripta en marzo de 1995, reflejó algunas de esas recomendaciones, pero, ante todo, confirmó y amplió los cambios que se enuncian en el documento PIL No. 8. El contrato con la CI fue modificado de modo de reforzar sus capacidades en materia de administración, realización de adquisiciones y supervisión presupuestaria. La CI siguió brindando orientación técnica y respaldo administrativo a la entidad de contrapartida del sector privado, CNdIEP.

Cometidos y enfoque en materia de evaluación

Ahora que se acerca la culminación del proyecto PAPI, la tarea que se tiene entre manos consiste en evaluar los resultados del proyecto en cuanto al aporte que el mismo representó para el Gobierno del Perú y para el sector privado a los efectos de la elaboración de medidas económicas bien concebidas y en cuanto a la eficiencia de la estructura y la administración del proyecto. Más concretamente, la evaluación del proyecto PAPI debía referirse: (a) a los resultados y las repercusiones de las actividades del proyecto PAPI; en especial la asistencia técnica, a los efectos de alcanzar los objetivos del proyecto (impacto sobre la reforma de la política económica); (b) al progreso alcanzado por el proyecto a los efectos de establecer la capacidad de realizar las funciones que se le encomendaron; (c) a la idoneidad del diseño básico del proyecto, y (d) a las enseñanzas recogidas a través de este proyecto.

El equipo de evaluación estaba formado por dos miembros: un economista especializado en desarrollo, y un especialista en desarrollo institucional. Ambos pasaron alrededor de 15 días en Lima recogiendo datos, realizando análisis y elaborando el borrador de un plan de trabajo y del informe de evaluación. Dado el breve marco cronológico asignado a la evaluación, el enfoque adoptado consistió en una combinación de entrevistas con informantes clave y el estudio de documentación. El equipo se valió también de tabulaciones especiales sobre características de actividades respaldadas a través del proyecto PAPI, proporcionadas por el Contratista Institucional, y llevaron a cabo, en reducida escala, algunos análisis de los datos disponibles. El equipo trabajó con la USAID/Perú en la identificación de los informantes clave apropiados. Personal de la misión concertó las entrevistas propiamente dichas.

Conclusiones: Resultados y repercusiones

Conclusión No. 1. El proyecto ha representado un aporte apreciable al diseño y la ejecución de la reforma de la política económica.

Conclusión No. 2. El proyecto ha permitido a entidades del GdP hacer frente a problemas y necesidades que era difícil manejar con otros vehículos de financiamiento, y, para hacer frente a esas necesidades, ha ofrecido un mecanismo flexible y de rápida reacción que es poco común en la panoplia de opciones de respaldo.

Conclusión No. 3. El proyecto ha contribuido a dotar al sector privado de un papel de promotor de objetivos, pero no ha logrado establecer un diálogo satisfactorio entre sus propias actividades referentes al sector privado y al sector público.

Conclusión No. 4. En conjunto, las actividades del proyecto han sido bien concebidas desde el punto de vista técnico.

Conclusión No. 5. Las actividades del proyecto no han sido insertadas suficientemente en el conjunto global de objetivos de política económica prioritarios en la Misión de la USAID.

Conclusión No. 6. En relación con sus criterios de EOPS (enunciados en la Enmienda No. 5 del Acuerdo de Donación para Proyecto), los logros del proyecto PAPI han sido dispares.

Conclusiones: Administración y ejecución del proyecto

Conclusión No. 7. En el proyecto ha participado una amplia gama de entidades del GdP.

Conclusión No. 8. La estructura del proyecto es compleja, inclusive después de la labor realizada para simplificarla en el marco de la Enmienda No. 5, y a las entidades ejecutoras le resulta confusa.

Conclusión No. 9. La estructura del proyecto ha dificultado la participación de la USAID en el diálogo de política económica.

Conclusión No. 10. Las deficientes comunicaciones entre los miembros del equipo del proyecto PAPI han reducido la eficacia del proyecto, haciendo que el equipo diera pocas muestras de entusiasmo. La USAID también promovió en parte la confusión al expedir una Carta de Ejecución de Proyecto que entrañaba una reorganización en gran escala de los cometidos sin la consiguiente modificación del contrato de asistencia técnica. En consecuencia, durante casi dos años, dos entidades del proyecto --la UT y el CI-- pudieron invocar un mandato de la USAID como responsables principales en materia técnica.

Conclusión No. 11. El hecho de que los recursos financieros del proyecto se administraran en forma de "lotería" o competencia semestral afectó gravemente a la posibilidad de utilizar respaldo del proyecto en forma programática (por ejemplo, combinando investigaciones, capacitación, formación de consenso y diseminación). El resultado fue un conjunto de bastante numerosas actividades (mayormente) útiles, pero no se logró una orientación coherente a través de la cual la política económica pudiera suscitar repercusiones óptimas.

Conclusión No. 12. No existe un marco estratégico claro con respecto a los criterios específicos utilizados para seleccionar las actividades que hayan de ser financiadas en el contexto del orden de prelación global de los objetivos de la política de desarrollo del GdP.

Enseñanzas recogidas

Lección No. 1: Un proyecto que brinde un mecanismo flexible de respuesta rápida para que los organismos públicos puedan hacer frente a problemas clave, a medida que se plantean, en el proceso de articulación y ejecución de las medidas de reformas de la política económica, constituye un elemento valioso de la asistencia global para el desarrollo.

Lección No. 2: Adecuadamente utilizado, ese proyecto puede representar un avance hacia los objetivos de reforma de la política económica de la USAID/Perú, pues permitiría ocuparse de las prioridades en un marco de Objetivos Estratégicos, y complementaría la labor de política económica realizada en el contexto de Objetivos Estratégicos centrando la atención en toda la gama de temas y en ámbitos de prioridades comunes. Si el necesario proceso de análisis y orientación de los diversos Objetivos Estratégicos es demasiado engorroso e ineficaz, dadas las restricciones de tiempo y recursos que afectan a los Equipos de OE para el cumplimiento de las funciones de ese género, es esencial centrar la atención en un único Objetivo Estratégico.

Lección No. 3: Con los proyectos de este tipo se promueven los procedimientos de administración estratégica, a fin de lograr una comprensión común, entre todos los participantes, de las prioridades y procedimientos. Como el orden de prelación de los objetivos varía a lo largo del tiempo, en especial en un período de acelerada transición, un proyecto de este género debe estar dotado de una capacidad intrínseca de analizar los objetivos específicos y los ámbitos en que se concentra la atención, y modificarlos, si es necesario, en forma continua. A falta de esta capacidad de administración estratégica, objetivos que hayan sido apropiados pueden dejar de ser pertinentes, con la consiguiente dispersión del enfoque del proyecto y la posibilidad de que se incluyan en él actividades que pueden ser valiosas, pero que no sean la expresión de las prioridades de política económica del momento de que se trate.

Lección No. 4: Para hacer realidad el potencial de un proyecto de este género como vehículo de fortalecimiento de su diálogo de política económica con el GdP, y a los efectos de avanzar hacia sus objetivos en esa materia, la USAID/Perú debe mantener el control directo de la estructura que se utilice --cualquiera que sea-- y controlar la orientación sustancial del proyecto, así como lograr que se disponga de adecuados recursos humanos para el cumplimiento de las tareas técnicas y administrativas. Todo enfoque que no sea práctico entraña el riesgo de que se dediquen recursos destinados a la asistencia a actividades que guarden una relación meramente marginal con la estrategia de la Misión. Basarse principalmente en las entidades de contrapartida financiados por la USAID para llevar a cabo la orientación estratégica complica las cosas, porque esas entidades no forman parte plena de la estructura del GdP ni están sujetas a la supervisión de la USAID. Se ha comprobado que la estructura de administración de proyecto que ha visto la luz en el contexto del proyecto PAPI es ineficaz para promover el diálogo de política económica mutuo de la USAID/Perú y el GdP.

Lección No. 5: Si se utiliza un sistema de "ronda" en un proyecto de este tipo (es decir si se realiza una selección de actividades a partir de las solicitudes, después que se ha invitado a formular estas últimas) se requiere una labor de extensión proactiva para promover la presentación de solicitudes que reflejen las prioridades de política económica y para tener la certeza de que los potenciales solicitantes comprendan en forma clara esas prioridades y los criterios de selección conexos con las mismas.

Lección No. 6: Inclusive en el contexto de un sistema de "ronda" debe instalarse un mecanismo que haga posible un mayor respaldo programático (seguimiento o combinación de investigación, capacitación, formación de consenso y diseminación) en situaciones apropiadas.

Lección No. 7: La orientación y el control técnico, así como la orientación administrativa, deben ser directos y simples, de modo de reducir los costos y la confusión y facilitar el establecimiento de mejores comunicaciones internas y un control más estrecho de parte de la USAID/Perú.

Lección No. 8: En el contexto peruano, financiar actividades del sector público y del sector privado en el marco de un solo Acuerdo de Donación para Proyecto, pero separando las entidades encargadas de supervisar las actividades puede crear fricciones y dificultar, en lugar de promover, un diálogo constructivo de política económica entre las dos partes. Este problema puede no ser tan grave si la propia USAID/Perú controla en forma más estrecha la orientación técnica y la administración.